Stadt Wuppertal
Der Oberbürgermeister

Antwort auf Anfragen	Geschäftsbereich	Stadtentwicklung, Bauen, Verkehr, Umwelt
	Ressort / Stadtbetrieb	Ressort 104 - Straßen und Verkehr
	Bearbeiter/in Telefon (0202) Fax (0202) E-Mail	Jürgen Pelz 563 - 5305 563 - 8492 Juergen.Pelz@stadt.wuppertal.de
	Datum:	14.03.2011
	Drucks.-Nr.:	**V0/0244/11/1-A** öffentlich

Sitzung am	Gremium	Beschlussqualität
06.04.2011	**Ausschuss für Verkehr**	**Entgegennahme o. B.**

Antwort auf die Anfrage der WfW-Fraktion zu Abweichungssatzungen für Straßenbau

Grund der Vorlage
Anfrage der WfW-Fraktion vom 14.03.2011

Beschlussvorschlag
Die Antwort der Verwaltung wird ohne Beschluss entgegen genommen.

Einverständnisse
Entfällt

Unterschrift

Peter Jung

Begründung
Die Große Anfrage der WfW-Fraktion beschäftigt sich mit der Zulässigkeit von Abweichungssatzungen im Zusammenhang mit der endgültigen Herstellung von Erschließungsanlagen (a) und führt dann auf die Frage, ob sich die Stadt in dieser Form und ohne Kenntnis der Betroffenen über Eigentumsrechte hinwegsetzen könne (b). Damit werden im Kern zwei ganz unterschiedliche Sachverhalte angesprochen, die im Folgenden erörtert werden sollen.

a) Endgültige Herstellung von Erschließungsanlagen

Die Stadt ist durch das Baugesetzbuch (BauGB) verpflichtet, in ihrer Erschließungsbeitragssatzung festzulegen, wann eine Erschließungsanlage „endgültig" hergestellt ist (§ 132 Nr. 4 BauGB). Die sogenannten „Merkmale der endgültigen Herstellung" haben allein den Zweck, dem beitragspflichtigen Personenkreis ein eigenes Urteil über die Herstellung der Erschließungsanlage zu ermöglichen, indem er nach Abschluss der Ausbauarbeiten vor Ort den tatsächlich geschaffenen Ausbauzustand mit den in der Erschließungsbeitragssatzung festgelegten Herstellungsmerkmalen vergleicht (vgl. hierzu Urteil des BVerwG vom 19.11.1982 – 8 C 39-41.81 und Beschluss des OVG NRW vom 08.09.1998 – 3 B 2667/95).

Nach den Herstellungsmerkmalen der aktuellen Erschließungsbeitragssatzung der Stadt Wuppertal ist eine Anbaustraße endgültig hergestellt (siehe beigefügten Auszug), wenn die Fahrbahn, die Gehwege oder die Parkstreifen in einer bestimmten Weise befestigt sind (z.B. mit Pflaster oder Asphaltbeton), die Teileinrichtungen über die entsprechenden Randeinfassungen verfügen, sich die Straßenflächen im Eigentum der Stadtgemeinde Wuppertal befinden und die Straße mit Straßenentwässerungs- und Beleuchtungsanlagen ausgestattet ist. Fehlt eine dieser Voraussetzungen, ist die Erschließungsanlage nicht endgültig hergestellt und es können in der Folge auch (noch) keine Erschließungsbeiträge angefordert werden. Dabei gilt, dass die Anforderungen an die endgültige Herstellung selbst dann nicht erfüllt sind, wenn nur „völlig unbedeutende" oder „geringfügige" Flächen der Erschließungsanlage abweichend von den Herstellungsmerkmalen ausgebaut sind (vgl. Urteil des BVerwG vom 19.11.1982 a.a.O. und Beschluss des BVerwG vom 20.11.2001 – 9 B 54.01).

Die in den letzten Jahren vom Rat der Stadt Wuppertal beschlossenen Abweichungssatzungen wurden regelmäßig für solche Straßen erlassen, die im Laufe von Jahrzehnten nach und nach ausgebaut wurden, aber aufgrund geringfügiger Abweichungen von den Herstellungsmerkmalen keinen Zustand erreichten, der es der Stadt ermöglicht hätte, die vom Baugesetzbuch zur Refinanzierung von Erschließungsmaßnahmen angeordnete Beitragserhebung durchzuführen. Üblicherweise fehlt in den angesprochenen Fällen der Erwerb kleiner bis kleinster Grundstücksflächen, die für den Straßenausbau in Anspruch genommen wurden, oder es fehlen auf wenigen Metern die erforderlichen Bordsteine zur Einfassung der Gehwege. Bei normalem Geschehensablauf müsste die Stadt die noch fehlenden Maßnahmen nachholen, damit eine Straße als „endgültig hergestellt" gelten kann. Je nach Umfang der Maßnahmen kann es aber unter wirtschaftlichen oder finanziellen Erwägungen sinnvoller sein, den „Mangel" des fehlenden Grunderwerbs oder der fehlenden Bordsteine durch eine Abweichungssatzung zu heilen. So sind z.B. die Nebenkosten für den Erwerb eines 1 qm großen Grundstücks höher als der eigentliche Grundstückswert. Damit stellt sich schon die Frage nach der Vertretbarkeit eines solchen Erwerbs. Abgesehen davon stehen für solche Grundstückskäufe heute kaum noch Haushaltsmittel zur Verfügung. Entsprechendes gilt für Tiefbauarbeiten zur Verlegung von z.B. 3 m Bordsteine. Schon der gesunde Menschenverstand spricht dagegen, nur für diese Arbeiten ein Unternehmen zu beauftragen.

Ob die endgültige Herstellung einer Straße letztlich durch einen Restausbau bzw. den abschließenden Grunderwerb oder durch eine Abweichungssatzung erreicht werden soll, hängt immer von den Umständen des Einzelfalls ab. Die Entscheidung zugunsten der einen oder anderen Alternative kann daher nie eine generelle sein. Hinsichtlich des Grund-

erwerbs strebt die Verwaltung an, die Erschließungsbeitragssatzung mittelfristig dahingehend zu ändern, dass der Grunderwerb aus den Herstellungsmerkmalen herausgenommen wird. Damit wäre eine Erschließungsanlage endgültig hergestellt, auch ohne dass sich alle ausgebauten Straßenflächen im Eigentum der Stadtgemeinde Wuppertal befinden müssten. Nach der ständigen Rechtsprechung des BVerwG ist die Gemeinde nämlich nicht verpflichtet, den Grunderwerb zum Bestandteil der Herstellungsmerkmale zu bestimmen. Die Entscheidung darüber liegt in ihrem satzungsgeberischen Ermessen (vgl. Urteil des BVerwG vom 14.08.1987 – 8 C 60.86).

Es ist der Gemeinde nicht verwehrt, im Einzelfall die Herstellungsmerkmale für eine Straße in einer von den allgemeinen Herstellungsmerkmalen abweichenden Weise festzulegen. Dies darf allerdings nicht durch die Verwaltung selbst z.B. im Rahmen einer Verfügung oder eines Vermerks erfolgen, sondern muss auf dem Wege geschehen, auf dem auch die allgemeinen Herstellungsmerkmale festgelegt werden, also durch Satzung (vgl. Urteil des BVerwG vom 05.09.1975 – IV CB 75.73). Hält es die Gemeinde danach für erforderlich, im Einzelfall die Anforderungen an die Herstellungsmerkmale für eine bestimmte Straße herabzusetzen, kann sie dies durch den Erlass einer entsprechenden Abweichungssatzung tun. Die Stadt Wuppertal hat in der Vergangenheit schon vielfach von der Möglichkeit der abweichenden Festlegung von Herstellungsmerkmalen Gebrauch gemacht. Ohne dieses Instrument wäre das auf die absolute Erfüllung von bestimmten Voraussetzungen ausgerichtete Erschließungsbeitragsrecht in der Praxis kaum noch zu handhaben.

Die Zulässigkeit von Abweichungssatzungen wurde vom Verwaltungsgericht Düsseldorf in zahlreichen Wuppertaler Beitragsverfahren bestätigt (so auch VG Düsseldorf, Urteil vom 01.02.2007 – 12 K 4353/05 zum Rabenweg; VG Düsseldorf, Urteil vom 18.10.2006 – 12 K 4285/05 zur Cronenfelder Straße; VG Düsseldorf, Urteil vom 09.12.2002 – 12 K 2317/99 zum Schmachtenbergweg; VG Düsseldorf, Beschluss vom 21.09.1998 – 12 L 3053/97 zur Katernberger Straße).

Der Erlass einer Abweichungssatzung hat ausschließlich zum Ziel, eine Straße für „endgültig hergestellt“ im Sinne des Erschließungsbeitragsrechts zu erklären. Sie hat damit eine abgabenrechtliche Wirkung insoweit, als mit ihrem Erlass Erschließungsbeitragspflichten für die betroffenen Grundstückseigentümer und Grundstückseigentümerinnen entstehen können. Keinesfalls wirkt eine Abweichungssatzung in öffentliches Planungs- oder Straßenrecht sowie in privatrechtliche Beziehungen zwischen den Anliegern und der Gemeinde hinein. Insbesondere schafft sie keine, was in diesem Zusammenhang von besonderem Interesse sein dürfte, unabänderlichen Fakten, durch die z.B. ein späterer Erwerb der als Straße ausgebauten privaten Flächen durch die Stadt ausgeschlossen wäre.

Die Erschließungsbeitragserhebung steht am Ende einer Entwicklung, in deren Verlauf eine dem Anbau dienende Straße den Zustand der „endgültigen Herstellung“ erreicht hat. Ist in dieser Entwicklung alles „rund“ gelaufen, entsteht einerseits die Verpflichtung für die Anlieger zur Zahlung von Erschließungsbeiträgen und andererseits die Verpflichtung für die Stadt, diese Beitragsforderungen zu realisieren, quasi von selbst mit dem letzten Spatenstich. Eine Straßenherstellung in dieser Form ist aber die Ausnahme. Die Regel ist, dass eben nicht alles „rund“ läuft.

Die Erhebung von Erschließungsbeiträgen ist von verschiedenen Voraussetzungen abhängig, die sich auf Planungsrecht, Straßenrecht, Satzungsrecht und auf der technischen Ausführung gründen. Fehlen an irgendeiner Stelle die Voraussetzungen, ist das Sachgebiet „Beitragsrecht“ im Ressort Straßen und Verkehr bemüht, mit vertretbarem und möglichst geringem Aufwand die Grundlagen zu schaffen, um eine rechtssichere Beitragsveranlagung durchzuführen. Die Gemeinde ist nach § 127 Abs. 1 BauGB nicht nur zur Beitragserhebung verpflichtet. Sie hat darüber hinaus auch alles zu tun, um eine Beitragserhebung zu ermöglichen (vgl. Urteil des BVerwG vom 18.03.1988 – 8 C 115.86 und Drie-

haus, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, 8. Auflage, S. 138 ff.). Auf dem Hintergrund der desolaten Haushaltslage der Stadt Wuppertal muss dieser gesetzliche Auftrag umso mehr gelten. Mangels beitragspflichtiger Erschließungsneubaumaßnahmen konzentriert sich die Erschließungsbeitragserhebung in der Stadt Wuppertal schon seit Jahren auf zurückliegende Ausbaumaßnahmen, in die die Stadt Geld investiert hat, dessen Refinanzierung aber bisher wegen fehlender Sachvoraussetzungen nicht möglich war. Die unter dem Blickwinkel des Erschließungsbeitragsrechts vorzunehmende Konzentration auf diese in der Vergangenheit „nicht abgearbeiteten Fälle" legt offen gebliebene Sachverhalte an den Tag, die eigentlich längst – außerhalb des Beitragsrechts – hätten geklärt werden müssen (siehe der fehlende Grunderwerb bei ausgebauten Straßenflächen). Aus Sicht der Verwaltung wäre es der falsche Ansatz, auf die Beitragserhebung zu verzichten, weil an irgendeiner Stelle der Straßenherstellung Fragen offen geblieben sind. Es wird vielmehr mit den Mitteln, die das Beitragsrecht selbst zur Verfügung stellt, ein - wiederum nur unter dem Blickwinkel des Erschließungsbeitragsrechts – rechtlich einwandfreier Zustand geschaffen, der eine den gesetzlichen Anforderungen entsprechende Beitragserhebung ermöglicht. Inwieweit hierdurch aus anderen Rechtsbeziehungen, die z.B. das Verhältnis von Stadt als Straßenbaulastträger zum Eigentümer / zur Eigentümerin eines in Anspruch genommenen Grundstücks betreffen, mögliche Rechtsprobleme entstehen, kann das Beitragsrecht nicht interessieren.

b) Einschränkung von Eigentumsrechten?

Eine Abweichungssatzung zu den Herstellungsmerkmalen der Erschließungsbeitragssatzung legitimiert – wie oben dargestellt – ausschließlich ein Abweichen von satzungsmäßig festgelegten Herstellungsmerkmalen, die das Erschließungsbeitragsrecht fordert, um eine Erschließungsbeitragserhebung durchführen zu können. Sie legitimiert dagegen keinesfalls die Inanspruchnahme privater Grundstücke durch die Gemeinde zur Herstellung einer öffentlichen Straße. Darum wird durch den Erlass einer Abweichungssatzung insoweit auch keine andere Rechtslage geschaffen. Wie oben bereits angedeutet, setzt die Erhebung von Erschließungsbeiträgen – bei entsprechender Satzungsregelung – noch nicht einmal das Eigentum der Gemeinde an der abzurechnenden Erschließungsanlage voraus. Die Eigentumsrechte der Personen, in deren Eigentum sich ausgebaute öffentliche Straßenflächen noch befinden, werden also durch Regelungen des Erschließungsbeitragsrechts nicht berührt. Eine Relevanz erhält dieser Umstand aus einem anderen Rechtsverhältnis.

Von den privaten Straßen zu unterscheiden sind die öffentlichen Straßen. Erschließungsbeiträge werden auch nur für öffentliche Straßen erhoben. Öffentliche Straßen sind nach § 2 Straßen- und Wegegesetz NRW (StrWG NRW) solche, die dem öffentlichen Verkehr durch eine Allgemeinverfügung formell gewidmet sind. Straßen, welche vor dem 01.01.1962 die Eigenschaft einer öffentlichen Sache besaßen und bis dahin bereits von der Gemeinde unterhalten wurden, fallen als sogenannte „alt-öffentliche" Straßen ebenfalls unter die öffentlichen Straßen.

Das Eigentum einer Privatperson an einem Straßengrundstück ist Beschränkungen unterworfen, die sich aus eben dieser öffentlichen Zweckbestimmung ergeben. Danach hat der Eigentümer / die Eigentümerin alle Einschränkungen zu dulden, die im Rahmen des Gemeingebrauchs und der Straßenbaulast liegen oder sich notwendig aus dem Zweck der Straße und den Anforderungen des öffentlichen Verkehrs ergeben. Er / Sie kann den Verkehr weder allgemein noch individuell ausschließen. Der Eigentümer / Die Eigentümerin darf keine Eingriffe in die Substanz der Straße vornehmen, soweit damit die Benutzung der Straße entsprechend ihrer Zweckbestimmung aufgehoben oder gemindert würde. Der Träger der Straßenbaulast, bei Gemeindestraßen also die Gemeinde, darf nicht gehindert werden, an der Straße die Unterhaltungs- oder baulichen Änderungsmaßnahmen vorzunehmen, die zur Erfüllung der Baulast erforderlich oder zweckmäßig sind. Der Eigentümer / Die Eigentümerin darf das Grundstück auch selbst nicht in einer Weise benutzen, die mit der Zweckbestimmung nicht in Einklang steht. Die Kommentierung zum Straßenrecht

spricht hier von einem „modifizierten“ Eigentum (vgl. Kodal/Krämer, Straßenrecht, 5. Auflage, S. 147 ff.).

Die Einschränkungen, die der Eigentümer / die Eigentümerin eines (noch) privaten Grundstücks innerhalb der öffentlichen Verkehrsfläche hinnehmen muss, sind also nicht durch das Erschließungsbeitragsrecht, sondern durch das Straßenrecht begründet. Nachteile, die der Eigentümer / die Eigentümerin über die Nutzungseinschränkungen hinaus z.B. durch die Belastung des Straßengrundstücks mit Abgaben erleiden muss, können letztlich nur dadurch vermieden werden, dass die betreffende Fläche der Gemeinde zum Kauf angeboten wird. Bei einer öffentlichen Straße wird sich die Stadt einem entsprechenden Ersuchen des Eigentümers / der Eigentümerin nicht verschließen können. Die für den Straßenlanderwerb nur beschränkt zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel lassen allerdings eine entsprechende Initiative seitens der Stadt nicht zu.

Es lässt sich aufgrund der zum Teil lange zurückliegenden Ausbaumaßnahmen heute vielfach nicht mehr feststellen, warum und durch welche Umstände private Flächen für den Straßenausbau – ggf. vielleicht sogar mit Einverständnis der Eigentümer/innen – in Anspruch genommen wurden. Technische Gründe dürften ebenso eine Rolle gespielt haben wie historische Gegebenheiten. In das Bewusstsein der Betroffenen rücken diese Sachverhalte meistens erst durch die Erschließungsbeitragserhebung, weil spätestens dann die Frage nach „der allen Anforderungen entsprechenden“ Straßenherstellung gestellt und beantwortet werden muss. Bei dieser Gelegenheit wird aber auch nicht weniger oft festgestellt, dass für einen Straßenausbau von der Stadt vor langer Zeit erworbene, aber tatsächlich nicht ausgebaute Flächen durch Anlieger kostenlos z.B. als Vorgarten genutzt werden.

Wegen des Umfangs wurde darauf verzichtet, die oben zitierten Nachweise als Anlage beizufügen. Sie können aber bei Bedarf nachgereicht werden.

Demografie-Check
Entfällt

Kosten und Finanzierung
Entfällt

Zeitplan
Entfällt

Anlagen
Anlage 01 - § 9 der Erschließungsbeitragssatzung